



TITLE:

ニュージーランドの地方自治：中央政府と地方政府

AUTHOR(S):

田尾, 雅夫; 草野, 千秋; 深見, 真希

CITATION:

田尾, 雅夫 ...[et al]. ニュージーランドの地方自治：中央政府と地方政府.
京都大学大学院経済学研究科Working Paper 2006, J-63

ISSUE DATE:

2006-12

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/65635>

RIGHT:

京都大学大学院経済学研究科

Working Paper

J - 6 3

ニュージーランドの地方自治 ー 中央政府と地方政府 ー

京都大学大学院経済学研究科

教授 田尾雅夫

博士後期課程 深見真希

博士後期課程 草野千秋

2006年12月

1. はじめに

90年代、ニュージーランドの行政改革は、行財政改革を試みる多くの先進諸国から高く評価されていた。84年ロンギ労働党政権で、レーガノミックスやサッチャリズムを反映したロジャーノミックスにより、自由主義・競争主義・市場主義の徹底した「小さな政府」が追求された。やがて財政は好転し、失業率が改善され、物価は安定し、経済成長率も高めに推移するようになった（岡田、1998）。

しかしながら、この福祉国家から市場国家への劇的な転換は、一方で「貧困の発生率と困窮度合いを強めた」「社会的排除と疎外に対する不安をより強めた」「ほとんどの保健・医療改革は、期待されたような経済効率においては失敗した」（芝田・福地、2004）、「若者の自殺率と犯罪率で世界第一位」（OECD、2001）など、社会政策としては失敗といえなくもないような問題も指摘されている。

行政改革を成功させたとして世界から注目を集めたニュージーランドであるが、果たして成功と評価できるのかどうか、包括的な検討が必要であろう。ニュージーランドという福祉国家を取り巻く概括的な論議はすでにいくつものなされているが、地方自治という観点からは、その実態はまだあまり明らかにされていないように思われる。国家の機能が小さな政府へと「本質的要素」に収斂された（ボストン、2004）のであれば、地方自治体は、どのようにしてその「残余」を担っているのだろうか。あるいは、そこにどのような問題が残されているのだろうか。本稿では、地方自治の観点から、ニュージーランドの行財政改革について、あらためて検討したい。以下では、まず政治的国家的背景、次いで地方自治について概観する。

2. 背景

2-1 デモグラフィックな背景

日本と比べて4分の3程度の小さな国土であり、島国で火山もあり温泉も湧いている。ときには地震もある。景観的には日本とよく似ているといつてよい。しかし、人口はさらに少ない。人口は約400万人で大阪市ほど、大阪府よりもはるかに少ない。静岡県とほぼ同じ程度である。またその構成は白人移民(Pakeha と呼称される)を中心としながらも、多少は多民族国家とも位置づけられる。とくに、マオリ人口の比率が大きい(人口比13%)が、他にアジア系の移民も増えつつある。人口のほとんどがオークランド、ウエリントン、クライストチャーチなどの都市圏に集住している、それ以外の土地はほとんどが過疎地であるといつてよい。グレーターオークランドには100万人以上が居住している。ウエリントンやクライストチャーチの都市圏を含めると約400万人口の圧倒的多数が3つの都

市圏域に住んでいることになる。その他の地域は過疎地となり政治的影響力は大きくはない。とくに都市の利害関係者を中心に都市型政治が展開され、政治も行政も都市居住者の錯綜した利害を反映することになる。とくに経済的にも中心的な機能を担ったオークランド市の影響は大きいとされる。

主要産業は農業である。近年は観光に熱心であり、いわゆるアウトドア・スポーツなどへの観光客の誘致に政府も業者も熱心のようなのである。第二次産業などもあるが、欧米の諸国に伍するだけの力量はまだない。しかし、それでも都市型政治ということで経済団体の国政への発言力は非常に大きい。

近年の動向で注目されるのは、宗主国であるイギリスとはEUへの加盟以来、疎遠になりつつあり、逆に、急速にアジアへの接近の度合いを深めている。また、近隣にオーストラリアという大国が存在し、それとの関係がときとして微妙になることもあるようである。

社会問題として重視しなければならないことは、まず英語圏であるために、イギリスやオーストラリア、アメリカ合衆国などへの頭脳流出が激しいことである。高等教育を重視しながらも、大学が少ないこと（8大学）、卒業しても海外に就職しがちであることなどは将来に向けて問題を深刻にしている。

（以上に関しては、著者の1人である田尾が現地滞在中に多くの関係者からヒアリングして得た情報によっている）

また、マオリの存在も大きい。その失業者がヨーロッパ系に比べて多いということである。景気におけるクッションの役割をしているともいえるが、生活状況がよいとはいえないところが多くある。政治的には、国政に参加を保証する選挙区（現在5議席）が特別にあること、そして、カウンシル（地方議会）にも進出（ただし人口比に対して人数は少ない）を果たしているなど、マオリ担当大臣（ただし兼任がない、それだけを担当）が設けられているなど、政治的な権利は保障されている。しかし、その立場を保証したマキタング条約の記念日が来るごとにそれに反対する抗議運動があるなど、平穏な関係にあるとはいえない。また、アジア系移民（とくに近年、韓国系）が増えている。方向としてはいつそう多民族国家に向かうと考えられる。

（単なる印象に過ぎないが、清掃や雑事では、白人よりもマオリの比率が多いようにみえた。さらに、従来、貧富の格差は少ないとされてきたが、後述の改革以来、差は広がりつつある。現在では日本よりも格差があるとされている。この貧しさは今後、マオリなどにしわ寄せがいくのではないかと危惧されるし、実際、失業者が多いのはすでに述べたことである。）

なお、ニュージーランドの社会については、小松(1996)、日本ニュージーランド学会編(1998)、吉岡(2000)、和田(2000)などが参考になる。

2-2 政治的背景

ニュージーランドは、英連邦に属し英国女王エリザベス二世を元首とする立憲君主国であるが、実際には、名誉職的な英国王の名代（提督）のもとに統治されている。提督（Governor-General）が首相の推薦で閣僚を任命する。閣僚メンバーは19名いるが、閣僚全員が国会（Executive Council）のメンバーでもある。閣僚外の7名参加している。ほとんどが他の省庁（ministry）の副大臣（associate ministry）を兼任しており、大臣（Minister）の数は非常に多く、兼任している。閣議は月曜、その後に国会（Executive Council）を開催しており、閣僚以外も参加することがある。当局者（department officials）は参加しない（ただし、the Secretary and Deputy Secretary of the Cabinetのみは参加）。

政治的には一院制で議院内閣制を採用している。従来、国民党と労働党が政権を交代するという二大政党制であった。ただし、今、連立政権が続いて二大政党制は大きく崩れつつある。中間政党が勢いをつけているのが現状である。それは、1993年に小選挙区比例代表併用制（mixed member proportional system : MMP system）を導入したことが大きなきっかけとなっている。1993年の国民投票で、それまでの小選挙区制から小選挙区比例代表併用制が導入され、1996年の総選挙の結果、国民党と労働党による二大政党制が崩れ、国民党とニュージーランド・ファースト党の連立政権へと移行した。

政権党の議員数と省庁の数が大きく変わらないので、政権を取ると、多くの議員が省庁の責任者になり、政権党の影響力が大きくなる傾向がある。大臣（Minister）の数は非常に多い、しかも、ほとんどが他の大臣の副大臣（associate ministry）を兼任している。したがって、政権党の意向がそのまま政治や行政に反映される。政治的なブレが大きいということでもある。逆に、ブレは大きいが小国ならではの知恵で、相応に合意形成が容易でもある。ということは、施策によってはその合意が極端にぶれることもないわけではない。しかし、その極端さが、この国を世界的に注目させることもないわけではない。世界初の女性参政権の賦与、原潜寄航への反対などである。

現政権に限らず歴代の政権はイギリスの動向に関心を示している。とくにブレア政権が地方自治に関心を向けていること、そして、コミュニティ再建へ関心から、地方自治体の強化に向けて動き出した。政治モデルはいつもイギリスになるが、それでも基本的な社会サービスを中央政府が掌握している以上、変化はないとの考え方もある。

3. 中央政府

3-1 行政改革の影響

地方自治との関係でいえば、小さな国土と少ない人口で、中央集権が可能、というよりも、その選択肢はないといってもよい。したがって、地方自治については認識が本来不足している。ポリティカルな背景を考えると、まず中央政府があり、オーストラリアのように州がないということは、国政の基準がそのまま地方政府に反映されるということである。中央集権国家として特徴づけられ、80年代前半までは原則として国家があらゆる分野に関与するという福祉国家のイメージが強い国であった。

しかし、このようなイメージは、1984年に始まる第一次ロンギ労働政権（84-87）での徹底した行財政改革、いわゆるロジャーノミックス（Rogernomics）で変貌を遂げる。ロジャーノミックスとは、当時の蔵相ロジャー・ダグラスの名をとった規制緩和・経済改革のことである。自由主義・競争主義・市場主義を中心的な考え方とし、貿易・金融の自由化、緊縮財政政策の導入などを次々と展開した。郵政省の公社化も、このときにおこなわれている。89年にパーマー首相がGST（消費税）を12.5%に引き上げ、インフレ対策として金融引き締め政策を続けると、景気は再び冷え込んだ。さらに貿易収支を悪化させ、労働党は90年に大敗することとなる。90年以後、国民党政権は、規制緩和の対象を経済・行政分野から、社会保障・労働分野へと転換する。そのひとつが雇用契約法（The Employment Contracts Act）の施行である。雇用契約法は、労働者が雇用者と自由に契約が結べるというものであるが、労働組合への加入が強制から任意に変わったことで、労働組合の力が低下し、失業者がはじめて20万人を超えることとなった。連立政権後は、やはり改革に向けて批判もあり、政権の交替が続いて、改革の方向が揺らいでいるという指摘もある。連立政権が続くことによるリーダーシップの弱体化も改革の停滞の理由とする意見もある。簡略に改革の経過を述べると、80年代半ば以降の急激な改革による変化、90年代前半の改革の徹底、クラーク政権以後、動揺、貧富の格差の拡大などが指摘され、改革は今、反省期に入りつつある。このように中央政府の動きを概観すると、政策が政権に高度に依存していることが明らかである。

中央政府では、Governor-General(提督)が首相の推薦で閣僚を任命、閣僚メンバーは19人、すべての閣僚はExecutive Councilのメンバーでもある。ほとんどが他のministryのassociate ministryを兼任している。Ministerの数は非常に多い、しかも相互に兼任している。関係は込み入っている。閣議は月曜に開催され、その後にExecutive Councilを開催し、そこでは閣僚以外にも参加することがある。そこでは省庁のdepartment officialsは参加しない。ただし、the Secretary and Deputy Secretary of the Cabinetのみは参加している。なお、中央政府（内閣や官庁など行政システム）については、以下のサイトを参照すれば、最新のデータが得られる。

www.priminister.govt.nz/oldpms/index.html
www.priminister.govt.nz/frame-contents.html
www.dpmc.govt.nz/cabinet/ministers/ministerial-list.htm
www.govt.nz/（政府の正式のウェブサイト）
www.dpmc.govt.nz/cabinet/index.htm
www.dpmc.govt.nz/cabinet/guide/index.html

3－2 中央 - 地方関係

基本的に、ニュージーランドは中央政府、地方政府の二層制であるといえる（図1）。地方政府はさらに、日本の都道府県のような広域自治体（**regional councils**）と市町村のような普通地方自治体（**territorial authorities**）に分けられる。互いに担当分野は分離され、わが国における地方課のような部署はないので権限の関係はない。広域行政機関の機能をあわせもつ複合的な普通地方自治体も4つ(後述)存在する。とはいいいながら、広域自治体の、とくに資源管理の領域では、それが決めた決定に普通自治体は従わざるを得ないということでは（**Resource Management Act 1991** による）、広域自治体の優位は領域によってはあり得るということである。

隣国オーストラリアは、連邦政府、州政府、地方自治体という三層をなしている。地方自治体は政府として認められておらず、それぞれ州法に規定されることになる。州政府は地方自治体に権限を委任しているが、監督権は留保している(田尾、2004)。オーストラリア同様、イギリスの影響を色濃く受けるニュージーランドであるが、州政府が存在しない。州がないので地方自治体と中央政府が直接向き合うことになり、中央政府はほぼ地方自治体を直轄しているといつてよい。

地方自治体の権限は、本来的に制約されている。実際、80年代の後半、労働党政権が地方自治に関心を向けるまでは、地方自治はなかったと極論することもできる。労働党政権の樹立は、従来の都市＝労働党の基盤、地方＝国民党の基盤という色分けについて前者の勝利が明らかになり、その勢いを借りて、地方自治体の再編が可能になったという側面がある(Wood & Rudd,2004)。

また、コミュニティ・ボードという基礎自治体のより下位に位置づけられる機関もあるが、それ自体権限がなく、補助的に位置づけられている(後述)。

カウンシルは基礎自治体（**municiipality**）であり、本来資産の保全を重視してきた。つまり、インフラ整備をサービスの中心にすえてきた。この点は、オーストラリアと酷似している。植民地の自治共同体を起源としているからである。しかし、オーストラリアに

おける州とミュニシパリティとの関係が、ここでは中央政府とカウンスルの関係になる。

概略的にいえば、中央政府が地方自治体を信用しないということである。これは昨今、中央政府の限界にもならざるを得ない。中央―地方関係は変わらざるを得ないというのである。それには、1) コミュニティ参加を促進、2) 現在の内閣が権限委譲に熱心、3) 緑の党の政策という理由がある。要は、中央集権システム、地方分権が存在しないも同然、州もできなかった。このことがオーストラリアとの決定的な相違(Goldfinch,2000)であり、中央―地方関係を方向付けることになった。一例を挙げると、社会サービスの提供を自治体がしない、それは中央政府の仕事である。このことはある種の行政文化、中央政府への依存を当然とする雰囲気を醸成することになる。

第4次の労働党政権は当初は中央政府の改革が主で、地方自治に関心が向かったのは、その二期目からである。1989年以降の改革で、この関係に大きな変化が生じる。端的にいえば、中央政府の行政改革にとって地方がお荷物になったということである。自治体合併で機能強化を図った。結局、中央政府の負担を少なくするために、地方自治＝地方分権を行わざるを得ないという事情ではないのかと推測される。

逆をいえば、1980年代の後半に至るまでは、地方自治に関する論議は乏しい、というよりも中央政府の、いわば添えもののような位置づけで、中央政府が真正面から議論するほどのことではなかった。しかし、財政危機などで中央政府がその役割を大きく変化させざるを得ない、その負担を地方政府への移転ということで、地方自治体が注目されるようになったというパラドックスともいえるべき事情がある(Boston et al,2002,p.183)。それがさらに1992年の地方自治法の改正になり、自治体合併、整理統合でその機能の強化を図ろうとしたことにつながっている。

2004年現在、地方公務員は約4万人、年間歳出は2400億円、自治体歳出のGDP寄与率は3.5%と小規模である。

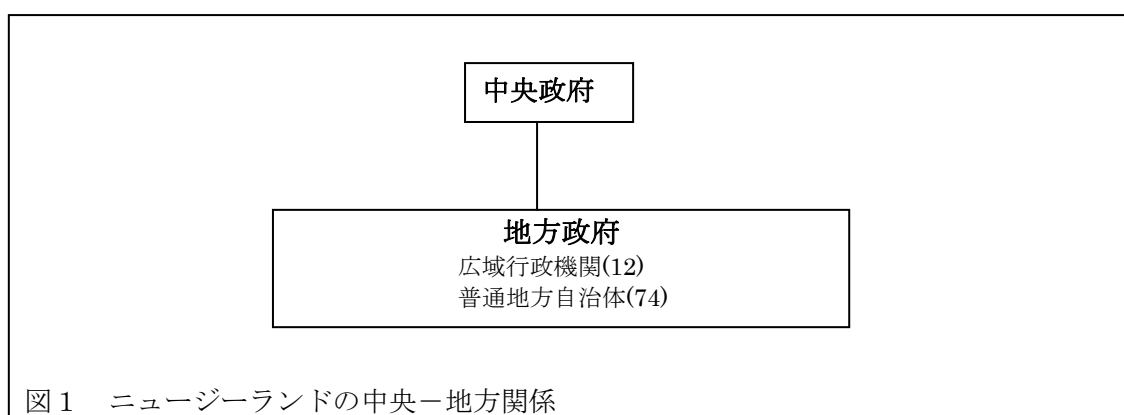


図1 ニュージーランドの中央―地方関係

4. 地方自治改革

ニュージーランドの地方自治は、1842 年の **Municipal Corporations Ordinance** にほぼはじまるとされる。これによって、新しく植民した人たちを行政的にまとめるための仕組みをつくることになった。それには選挙によって選ばれた人が管理に当たることになった。1974 年には **Local Government Act 1974** が制定される。しかし、1989 年の改正法に至るまでは弱小の地方自治体が乱立気味というべきで、いくつのもの機能を併せ持ったものから、単一の目的のためにつくられたものまで、さまざまな重なり合う地方自治体できていた。

なお、1852 年から「プロビンス」と呼ばれる自治体が 10 存在していた時代があるが、国土開発の推進により、1876 年に廃止され、63 のカウンティと 36 のミュニシパリティに区分された。ミュニシパリティは市 (city) や町 (borough) などとも呼ばれている。その後、カウンティとミュニシパリティは 89 年改革まで増加の一途をたどる (89 年改革後については次章を参照)。

1989 年にこれらは、法的に整理され、そして権威づけられ (‘creatures of statute’ として)、2 つの自治体に整理された。一つは広域自治体であり、もう一つは普通自治体である。ともにいくつもの機能を果たすための多重な目的をもった組織である。その目的とは、2002 年の **Local Government Act 10** 条に、以下のように記載されている。

地方自治体は、コミュニティ(地域)のために、コミュニティによってデモクラティックな意思決定とそれを受けて行動できること、そして、現在、将来のために、社会的、経済的、環境的、文化的なコミュニティの福利を向上させることである。

なお、地方自治体の概要は、現地で集めた資料の他に Boston et al.(2000), Boston(2002), Bush(1995), Miller(2006), Mulgan(1997), Shaw & Eichbaum(2005), Wood. & Rudd(2004) を参考にした。

4-1 地方政府委員会 (LGC)

地方政府委員会(Local Government Commission: 以下、LGC)は、自治体の構造改革を目的として 1947 年に設立された。主な機能は、1) 地方当局の機能とディストリクトのレビュー、2) 再組織スキームに関する提言や準備の探求、3) 地方自治問題のレビューと大臣への報告、である。88 年に地方自治改革に関する法的権限が委譲され、LGC は 89 年に最終スキームを発表し、いわゆる 89 年改革が実行されることになる。

4-2 89年地方自治改革（89年改革）

この改革は、地方自治体の数を減らし規模を大きくし、自治体行政の会社化、民営化を断行するものであった。選出されたカウンスルが、日常的な行政事務をおこなうヒエラルキーから分離された。カウンスルは、ヒエラルキー・トップとなる首席行政官（Chief Executive Officer）を雇い、この首席行政官が職員を雇用するとともに行政事務に責任をもつ。カウンスルは政策策定をおこない、首席行政官の仕事をモニターする。公選でえられた議員など地方自治体の政治的な部門と管理運営部門を明確に分離したのである。管理部門の長である首席行政官は、マネジメントの責任を負い、職員の雇用と人事に係る責任と権限を全面的に掌握するとともに、労働条件の面でも人事上の責任をもつ。任期は最長5年だが、業績によっては途中解雇もある。

さらに、公共サービスは地方自治体民営企業体（Local Authority Trading Enterprise, LATE）という独立企業体に移行した。この LATE は、89年改革（89年地方自治改正法）によって、水・エネルギー供給や公共交通機関などの公益事業運営に競争原理をもちこむことを目的として設立（国有企業と類似した地方団体が所有する企業で、株主である地方自治体と協議して企業目的報告書を作成する義務を有する。2002年地方自治法改正に伴い、Council-Controlled Organizationに改名）された。この結果、自治体部局から直接提供される公共サービスは、89年の70%から94年の26%へと激減した。一般的な傾向としては、上下水道、洪水対策などの基幹サービスは LATE などの独立事業体、法律サービスやゴミ収集処理、森林生産などは外部企業を通しておこなわれるようになった。このような地方自治体への市場原理が導入されるにつれて、消費者運動でも自治体サービスを商品のようにモニターし評価するようになった。代表的な消費者団体「ニュージーランド消費者研究所」は、1999年に会員1万2000人を対象にした調査をおこない、税金、施設、サービス、市民参加、職員の態度や能力などについて総合的な評価をしている。

89年改革の意義は大きく3つある。第一に自治体数を大幅に削減したことである。691団体、正確には、1987年当時には、市（city）、町（borough）、群（county）、町地区（town district）、地区（district）などさまざまな普通地方自治体（territorial authorities）が217、地方議会（community councils）が136、広域連合議会（regional and united councils）が22、特別目的事業体（special purpose authorities）が453、合計828あった自治体が、89年改革によって合併や機能統合などにより、87団体にまで減少し、現在では86の自治体数となっている。第二に、ジョブ（事業）数が44,200から35,000まで減少（要はリストラ）した。第三に、サービスの質の向上、そのための会計や企画、などが重視されるようになった。住民に対するアカウンタビリティが強化され、地方自治体の裁量による起債を可能にし、年次報告で事業の業績や結果を住民に説明し、その過程で住民に意見を聴く。地方自治体への発生主義会計の導入、支出重視から目標重視の会計報告へのシフト、目標設定や活動報告について住民に意見を求め

ていくことの大幅な増加といった、アカウンタビリティ・メカニズムの徹底が図られた。首席行政官（CEO）を設置し、政治と行政を明確に分離させたのも、アカウンタビリティの明確化のためでもある。

4－3 近年のうごき

さらに近年の改革では、1) 地方自治体サイズを大きくして個々の自治体の責任範囲の拡大、2) 新しい会計手法の導入、3) バイパス・チャンネルを避けて、首席行政官の権限強化、などがとりくまれている。実際、89－94に86中36自治体に首席行政官を設置するようになり、また法改正によって、年次計画と年次報告が義務付けられるようになった。首席行政官は、89年以前はタウン・クラーク（Town Clerk）とよばれ、その役割は明確ではなかったが、89年以降、首席行政官（Chief Executive Officer）となり、カウンシルとの契約により、自治体運営をマネジメントすることとなった。

1999年の労働党と連合党の連立政権の樹立によって地方自治体の権限強化の方向はいつそう明らかとなった。その流れのなかで、2002年、「2002年地方自治法（Local Government Act 2002）」が可決し、2003年7月に発効した。同法では、広域自治体と普通地方自治体に目的と包括的権限を付与している。主な変革内容は、①環境変化への柔軟性を確保するために、変更に係る手続きに関する権限を包括的に与える、②福祉（社会的、文化的、経済的、環境的）の促進という新たな目的の設定、③持続可能な発展を目的としたアプローチ、④他当局と連携してコミュニティ戦略を策定する義務、⑤コミュニティ目標達成度に関する報告義務、⑥水質評価および水道サービス民営化と外部委託に関する制限、⑦地方政府の条例制定権の強化、である。

ニュージーランド地方自治体改革は、各自治体で方向性がそれぞれ異なり、たとえば、クライストチャーチ市は福祉国家的な大きな政府を目指しているが、ハット市などでは小さな政府を目指している。

5. 地方自治のしくみ

ニュージーランド内務省による地方政府の「ニュージーランド・モデル」は、1) 業務上、憲法上における自律性の高さ、2) 財政的な自律性の高さ（中央政府の関与は10%未満）、3) 透明性とアカウンタビリティの強調、4) 高度なコミュニティ・エンゲージメント、5) 中央政府や関係機関とのパートナーシップ、に特徴づけられる。

現在ニュージーランドには、広域自治体（regional councils）が12、普通地方自治体（territorial authorities）74で、計86の自治体がある。なお、4つの特例的な自治体があり、それは2つの自治体を併せている（Gisborne, Marlborough, Nelson, Tasman）。人口が少なく、地域としては広大であるので、普通自治体を設置する意味がないところである。しかも資源的に重要な地域と重なり合うところである。

広域自治体と普通地方自治体の活動は、表1のとおりである。ここに挙げた以外の分野に関しては、基本的に国が担当することになっている。

また、特殊目的をもった特別目的事業体（special purpose authorities）もある（わが国の一部事務組合や広域行政に相当）が、近年、広域自治体や普通地方自治体に吸収されつつあり、その存在意義は大きくない。

カウンスルは、地方自治体の意思決定機関として、政策の基本方針および予算を決定し、その決定に基づき政策を執行する首席行政官（1名）を任命する。議会の基本機能については、表2のとおりである。議長はカウンスルおよび当該自治体を代表する。国会とは異なり政党色が薄く、議員は住民が選出する（なお、労働党は都市部で影響力を発揮できたが、近年は失いつつある。また、都市部以外では、独立系の議員が多いとのことである）。住民の公聴会を開催したうえで政策を決定する。住民は、地方自治大臣に対して調査を要望することはできるが、議会の解散は請求できない。地方自治大臣は、議会が法律に基づく義務を長期にわたって遂行していないとき、あるいは地方自治体の財産を著しく不当に管理している場合、また意思決定プロセスが著しく不適切であるときは、審査会を設置し、その結果に基づいて当議会のすべての権限を代行する執行官や執行委員会を設置することができる。財政的にも自立していることから、きわめて民主的な自治制度が整備されているといえよう。

表1 地方自治体の活動領域		
広域行政機関	普通地方自治体	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域政策、計画 ・ 地域交通戦略 ・ 植物、動物の伝染病管理 ・ 河川管理および氾濫対策 ・ 民間防衛 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ディストリクト計画 ・ 用水供給 ・ 下水処理 ・ 排水路整備 ・ 廃棄物管理 ・ 道路 ・ 道路網 ・ 図書館 ・ 駐車場/建築物 	<ul style="list-style-type: none"> ・ キャンプ場 ・ レクリエーション施設 ・ 公園 ・ 墓地、火葬場 ・ コミュニティセンター ・ 都市再生 ・ 環境衛生 ・ 迷惑行為対策

表 2 議会の基本機能

- | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> 1) 年次計画の策定 2) 遂行に関する報告 3) 長期的なファイナンスの企画 4) 発生主義会計の採用 5) 資産の評価 6) 事業から政治的、規制的な要因の分離 7) 資源管理、国土交通、バイオセキュリティなどの管理、企画や政策立案 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

地方自治体はカウンスル・マネジャーモデルを採用している。これは 2002 年の改正自治法で決められたことで、選挙で選ばれた議員は、行政の責任者（Chief Executive Officer）を指名して雇用できるというシステムである。指名を受けたマネジャーは、スタッフの雇用から行政サービスの執行まですべてに責任を負うことになる。

普通自治体の首長は直接選挙でその地域全体から(at large)選ばれる。カウンスルメンバーは選挙区(ward)ごとに選ばれる。首長が議員に対して政治的には優位ということはない。

首長と議員は以下のような役割を果たしている。

- 1) カウンスルを政治的に方向づけること
- 2) カウンスルのパフォーマンスを評価すること
- 3) 自治体の利害を代表すること
- 4) 行政の責任者を雇用すること

さらに、首長は以下のような役割を追加的に果たしている。

- 1) 議会の代表になること
- 2) 地域社会の利害を代弁すること
- 3) 儀式的に代表として行動すること
- 4) 選挙で選ばれた人たちの間でリーダーシップを発揮したり彼らに情報のフィードバックに努めたりすること

その違いは代表的(**figurehead**)で、いわば象徴的な役割を果たすことに意味があるといえる。なお、広域自治体は、カウンスルの代表者は、カウンスルメンバーによって、それを代表する人(**chairperson**)として選出される。その役割は、普通自治体と同じである。

以下では、ニュージーランド地方自治についてキーワード別に整理する。

〈 地方政府の役割 〉

表 1 以外の役割（教育、保健、社会福祉、警察、消防に関する事務）は、中央政府の責任分野である。地方政府は、表 1 以外のサービスは提供しないが、当該地域と中央政府との利害調整（*brokering*）をおこなっている。また、地方政府であるから、コミッション業務（*commissioning*）もある。すなわち、（1）表 1 に掲げているサービスの提供、（2）中央政府と地域との利害調整、（3）コミッション業務、の 3 つが、地方政府の主な役割といえる。

〈 普通地方自治体 〉

普通地方自治体は、領域自治体（*territorial authorities*）とも呼ばれるが、日本でいう市町村のようなもので、国土利用計画や再分割などのローカル・サービスを主眼とし、現在 74 団体存在する。人口 5 万人以上の都市自治体（*city council*）15、それ以外の地区自治体（*district council*）58、チャタム諸島自治体、がある。議員は区ごとに選出され、長は直接選挙で選ばれる。

3 年ごとに選挙がある（10 月の第二土曜日に決められている）が、下記の広域自体と合わせて、総選挙に比較すると概して低い投票率である（2004-05 年次のデータで比較すると、総選挙が 81% であるのに対して、広域自体と領域自体は 46・3% である）。とくに青年やマオリに目立っている。マオリ選挙区などを特設するようなこともあるが、依然、その政治的な幻滅感を払拭できていないようである。

領域自治体では、月に 1 回か 6 週間に 1 回の頻度で議会を開催し、必要な事項を決めることになる、そして市長はマネジャー、すなわち CEO (*Chief Executive Officer*) を指名、雇用して行政全般を担当させる。市長はむしろシンボリックな役割を担っている。しかし、さまざまな市政の企画立案など、市長やカウンシラーの役割は重大で、かれらのリーダーシップがさらに重視しなければならないという指摘がある（p.289）。

なお、住民にとって、シティやディストリクトのカウンシルを身近に感じる、とくに市域では、以下に紹介する広域自治体よりも身近に感じるものである。領域自治体は基礎自治体としての役割を果たしている。たとえば、クライストチャーチ市では領域自治体のシティカOUNシルの建物は大きい、カンタベリーにおける広域自治体のそれは小さい。しかも前者は市域の南部の繁華街に近いところにあったが、後者の建物は北部の、閑静なところにあった。

政治的な問題について、従来は、中央における政党間の対立は、地方自治体に持ち込まれることは少なかった。カOUNシラーは、概して政治的にアマチュアで、政党の立場を代弁するよりも、個人的な見解で発言し行動するのが普通であった（*Bush1995*）。コンセンサスを優先させ、何よりも資産の保全がカOUNシルの最大の課題であれば、その価値を貶めるような論争は好むところではなかったかもしれない。ただし、都市部では従来から労働党の影響が強いところもある。近年は、緑の党など少数政党が、地方を舞台に活動し始

めていて、地方政治も政党間の対立が見られなくもないということである(Mulgan,1997)。

近年は、カウンシルに影響を与えようとしている利害関係団体として、環境団体やマオリの団体があるが、これらは中央政府のように公式に関わるというよりは、信頼を基礎とした個人的な関係で処理している(Mulgan,1997)。あくまでも地方自治体を政争の場にしないという合意、あるいは文化があるのかもしれない。

各自治体の、特に都市部を除く格段に小さいカウンシラーも数人というところでの、鋭い対立は、自己破壊に至ることを自覚しての合意の政治に勤めているのであろう。(なお、わが国で、この程度の人口規模で、これほど小さい自治体が語弊はあろうが乱立することは、明治期、そして戦後の市町村合併を経てもなお合併をすすめようとする視点からは信じがたい。ニュージーランドではさらに地方に行けば、近所同士が片寄せて住んでいるのであり、とにかく合意を得、自分たちにとって、また日々の生活において、資産保全に支障がなかったという結果にいたることが、自治体の役割のすべてであるということであろう。)

〈 広域自治体 〉

広域自治体 (regional councils) は、道州に相当する広域政府である。統合された形式で環境計画が遂行されることを促進するために、自然資源や物理的資源の持続可能なマネジメントを推進する。ただし、権限は大きくはなく、規制機能的性格が強い。議員 (カウンシラー) は公選され互選で議長が選ばれる。この広域自治体は現在 12 団体存在する。チャタム諸島を除くニュージーランド全土を 12 分割した全地域にある。

当該地域の選挙でカウンシラーを選ぶが、市長に該当する長を選ぶのは、彼らの互選になる。3 年任期、マネジャーを指名することやその役割がシンボリックであること、しかし、リーダーシップが重要であるのは、領域自治体と同様である。

2つのカウンシルに同時に立候補は出来ない。ということは、一人の政治家は、2つのカウンシルのメンバーにはならないということが厳密に既定されている (Geering、1992-93)。

〈 コミュニティ・ボード 〉

コミュニティ・ボード (Community Board) は、自治体の決定で一定の区域を基礎として設立され、権限が委譲されて機能するものである。1989 年に導入された。地域の問題を扱っている。普通自治体に対して、当該地域の問題のアドバイス機能を有する。89 年改革で大きな合併をすすめたので、合併されたところをこの形で残した。これがない自治体もある。法人化されていないので法令上の権限は何もない。自治体ではないが、普通自治体の委員会でもなければ、従属する委員会でもない。メンバーは 4 名以上 12 名以下で、半数以上が地域から公選されなければならない。全員が選挙で選ばれることもある。コミュニティ・ボードには、自治体の広範な権限を委譲することができるが、「財産を取得・保持・

処分すること」「職員を任命、休職、退職」させることはできない。また、新しい税を創ったり、条例を作ったり、公債発行などでカネを借りたり、自治体の長期計画の策定や長官の任命などもできないことになっている。その狭い地域特有の問題を議論し、解決にあたり、資産や徴収の管理を除く地域の問題を扱っている。助言的、ないしは補完的な業務に限定される。したがって決定権限はない。主な事務は、①自治体が付託した事項または当該コミュニティ・ボードに関係のある事項について検討し、その結果を報告すること、②当該区域内の道路、上下水道、公園、レクリエーション施設、コミュニティ活動および交通管理に関して意見をのべること、③自治体の予算編成過程において、当該区域に関わる支出に対する意見書の提出、④当該区域内のコミュニティ組織および営利団体と意見を交換すること、⑤その他、自治体から委任された事務の処理、である。財源は議会が決定する。

なお、コミュニティ・ボードは、８９年改革の一部として、いくつかの普通地方自治体に LGC が創設した。１９８９年の改革によって合併した元のカウンシルがそのままコミュニティ・ボードになる、あるいはカウンシル・メンバー（カウンシラー）の選挙区と重なっている。各コミュニティ・ボードは、親である普通地方自治体と一致する構造になっており、普通地方自治体に対してコミュニティ・ニーズを表明するほか、普通地方自治体から委譲された機能を遂行することもある。２００４年現在で 74 の普通自治体のなかの 48 自治体に合計 144 団体ある。設置しなくてよいが、ないところにもそれに代替するような何らかの団体があるということである（Miller,2005,p.288）。

コミュニティ・ボードの役割は地域によって多様であり、「それがどのような役割を果たしているかは、集会に出るだけではなく、むしろボードメンバーになってみることである」（www.lgnz.co.nz/lg-sector/community-boards/RoleDescription-CommBoardMember-Final.pdf を参照）といわれているように、非常に定義がむずかしいのであるが、主として以下のような役割があるとされている。

１）代表の役割(representative role)

advocacy：地域の利害を代弁

public face & consultation：地域の代表

２）統治の役割(governance role)

relationships & facilitation：カウンシルとの連携、意思の疎通

decision-making：カウンシルへの提言

information gathering：情報の収集

accountability：結果責任

コミュニティ・ボードの一覧(www.lgnz.co.nz/lg-sector/community-boards/chains.html)によれば、オークランドの10は当然であるとしても、South land district council は12、Manukau city Councilは8、North Shore councilは6など、カウンスル合併後も、それに相当するものを残したというのが実情ではないかと考えられる。また過疎地になるほど、残さざるを得ない(Betts,1991a,1991b)。しかし、これは設置されなかったりされたりで、カウンスルの都合によるところが大きく、しかも何をするかが前述のように便宜的に決まられることもある。やや古いデータではあるが、Fairweather(1992)によると、住民はカウンスルには80%を越える支持を与えたのに対して、コミュニティ・ボードには55%であった。

〈 首席行政官 〉

首席行政官(Chief Executive Officer)は、カウンスルが任期を定めた契約に基づいて任命し、地方自治体の行政執行に関する最高責任者として、当該自治体の事務を執行する。任期は5年以下であり、5年経過後は再検討を経て2年まで契約を延長できるが、その後は再度公募しなければならない。カウンスルが任命するのは首席行政官のみで、他の職員については、すべて首席行政官が任免する。

カウンスルと首席行政官との役割分担は明確にされており、その役割は①政策の形成、②予算のコントロール、③行政運営のモニタリングであり、それ以外の行政運営の責任は首席行政官にある。首席行政官は①健全な自治体運営、②職員のマネジメントという、2つの大きな責務がある。

カウンスルは行政や職員人事に介入しないのが原則であるが、実際には介入する場合も少なくなく、議員と首席行政官との間で摩擦が生じることもある。

〈 財政 〉

ニュージーランドにおいては、地方に対する、国から資金が交付金は比率的に大きくない。地方自治体の財源は、主にレイツ(Rates)という資産税を始めとする自主財源による。自治体収入の6割以上を占める自主財源が固定資産税であり、支出を増やせばそれだけ納税者の負担が増えるため、受益と負担の関係が非常に明確である。それぞれ独自の収入源を有しており、それを徴収することで財政的な基盤が成り立っている。選挙権は、土地の所有者であり、そこからレイツを徴収することになる(landed property=rates)。

自治体は、土地評価額を基準に課す「普通資産税」のほか、上下水道やごみ収集などの特定サービスの対価として徴収する「統一年間使用料」など、数種類の資産税を課すことができる。広域自治体が賦課する資産税には、「広域普通資産税」「広域事業サービス資産税」「水源委員会普通資産税」などがあり、広域自治体または普通地方自治体が徴収する。資産税の課税対象となる資産評価は、一般的な「更地価値」に基づくが、市場価値に基づく「資産価値」、更地価値と資産価値を組み合わせた「混合価値」、当該土地を賃貸した場

合に得られる地代額に基づく「地代価値」を基準にすることもできる。

各自治体は、歳出予算総額から資産税以外の歳入の合計額を差し引いて、徴収すべき資産税の総額を算出する。その総額を課税標準で按分し、納税者に付加する資産税の額を決定する。自治体の規模や財政、提供するサービス水準により、自治体間の資産税負担額には大きな差がある。ほとんどの自治体が歳入の多くを資産税でまかなっているため(図2)、資産税決定プロセスで住民アンケートをおこなうなど、住民の意見を反映するよう努めている。

このように、資産税を中心に中央政府から財政的に自立することにより、地方自治体の事務について、地方自治体が完全な決定権限を有することができるようになっている。中央政府から資金が交付されると、中央政府がさまざまなことを要求してくるため、原則として中央からの資金を受け取らないようにしている首席行政官もいるほどである。1985年は中央政府交付金が自治体歳入の20%を占めたが、2001年には10%まで縮小し、中央政府からの交付金・助成金は減少傾向にある。

ただし、それだけに歳入を大きくすることは難しく、自治体として独自の、あるいはすべての事業に万遍に関わることはできない。道路の整備をすすめると他のことができなくなるということもある(p.287)。たとえば、クラサ(Clutha District Council: クライストチャーチの南方)は予算の60%以上が道路関係、チマル(Timaru District Council)では52%(同じくクライストチャーチの南方、オタゴとの境)、グレイ(Grey District Council: クライストチャーチのある南島のほぼ反対側に位置する)では30%であった。道路整備だけで、これほどの予算が計上され執行されているのは、他の事業への圧迫を予想される。しかし、カウンシルによって、費目が異なるので単純に比較できないことはいうまでもない。

なお、自治体が資産の保全を重視し、インフラ整備を中心に事業を展開するのは、オーストラリアと酷似している(田尾、2003,2004)。オーストラリアにおける州とムニシパリティとの関係がここでは中央政府とカウンシルの関係になる。植民地の自治共同体を起源としていることによるのであろう。多くの自治体が、自分たちの土地という資産を保全するためにいわば勝手にできたのが自治体の始まりであり、そのために乱立の傾向にあったというのが、地方自治体の由来である。

チマルやグレイにはカウンシルが経営する、小規模であるが立派なミュージアムがある。ということはカウンシルによって、事業の多様性がみられることも明らかである。

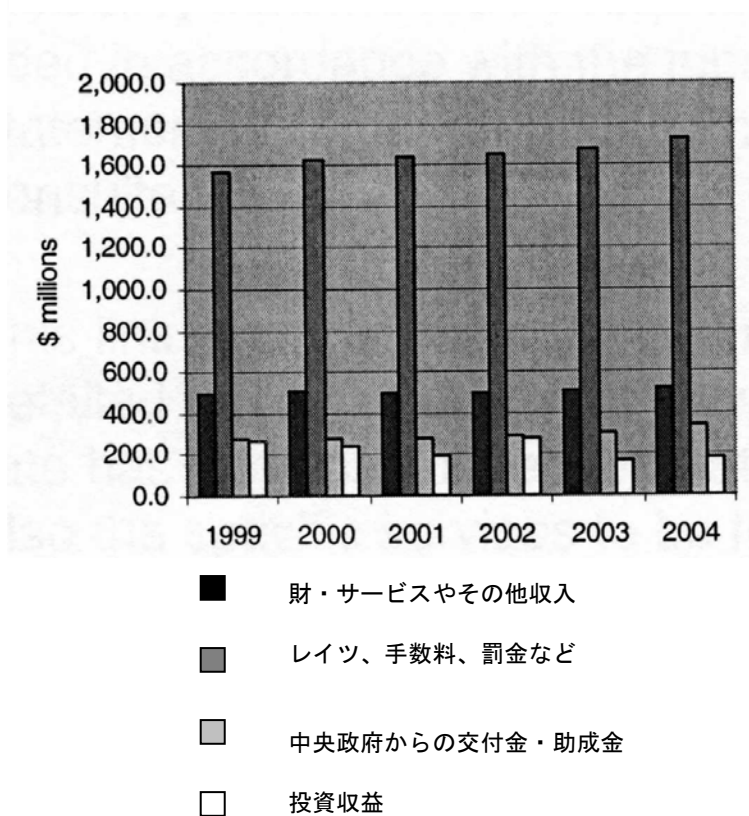
今日においても社会サービスの提供は自治体がしない、それは中央政府の仕事であるとされるが、これはある種のニュージーランドにおける行政文化であるというべきであろう。

(以上は、カンタベリー大学図書館で収集されている、近隣のカウンシルの年次報告書を調べた結果による) しかも最近、新しい事業や、中央政府からの事業の転移などでコストが

大きくなり、財政運営がいつそう困難になっている。

また、サービスの新設や拡大の際には、税金による負担が必要か、行政範囲として妥当かということが非常に激しく議論される。年次報告などでは、いわゆる 3 E、経済性 (economy)、効率性 (efficiency)、有効性 (effectiveness) で行政の運営がなされてきたかということを説明しないと、つまりアカウンタビリティに不足すると、住民は納得しない。

図2 地方政府歳入の推移



出典：筆者が 2004 年 11 月 17 日に Department of International Affairs の Christopher Blake 氏に受けたプレゼンテーションでの資料にもとづく。

表3 ニュージーランドにおける中央政府と地方自治の動き

1947 年	LGC 設立
74 年	Local Government Act1974 本格的な地方自治制度整備
75 年	第一次マルドーン内閣（国民党）
78 年	第二次マルドーン内閣
81 年	第三次マルドーン内閣
84 年	第一次ロンギ内閣（労働党） ロジャーノミックス始まる 福祉国家から市場国家へ
85 年	米駆逐艦「ブキャナン号」入港拒否
86 年	消費税（GST）導入
87 年	第二次ロンギ内閣 非核・軍縮・軍備管理法成立
88 年	LGC に地方自治構造改革の法的権限が委譲される
89 年	LGC 最終スキーム発表、地方自治体改革（89 年改革） 8 月、パーマー内閣（労働党）
90 年	9 月、ムーア内閣（労働党） 12 月、国民党、ニュージーランド党の連立 第一次ボルジャー内閣（国民党） 失業者が 20 万人を超える 福祉国家からの決定的な撤退
93 年	第二次ボルジャー内閣 小選挙区比例代表制へ
96 年	国民党、ニュージーランド・ファースト党の連立政権樹立 二大政党制（国民党/労働党）の崩壊
97 年	国民党党首、シップリーに 世界初の女性首相誕生
99 年	ヘレン・クラーク内閣（労働党） 労働党と連合党の連立政権 「雇用契約法」を廃止、「雇用関係法」施行 市場主義偏重の方向性を変更
02 年	クラーク内閣 2 期目 Local Government Act 2002（2002 年改正地方自治法）
04 年	89 年改革を更新

図3 ニュージーランド北島の行政区域

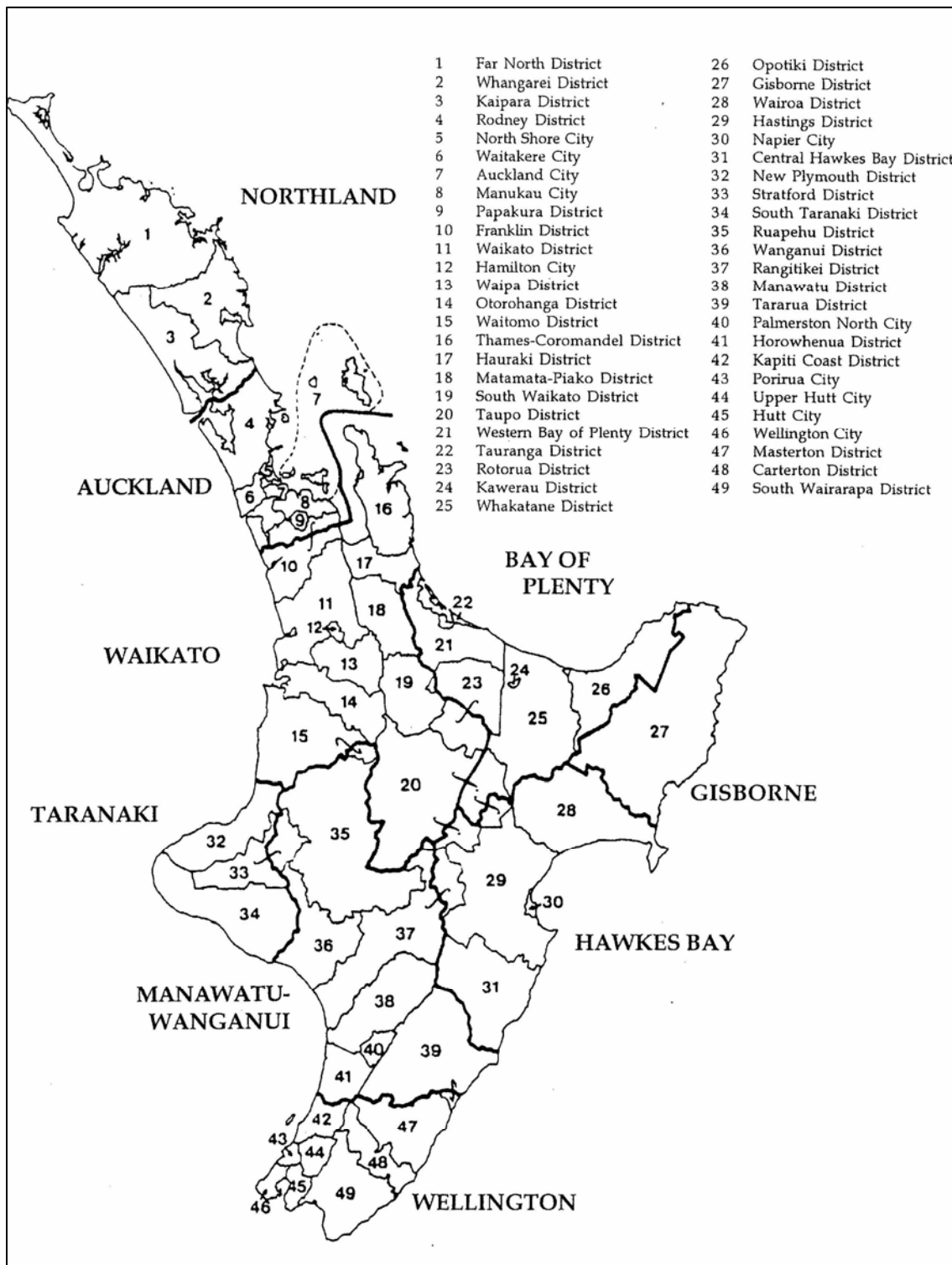


図4 ニュージーランド南島の行政区域

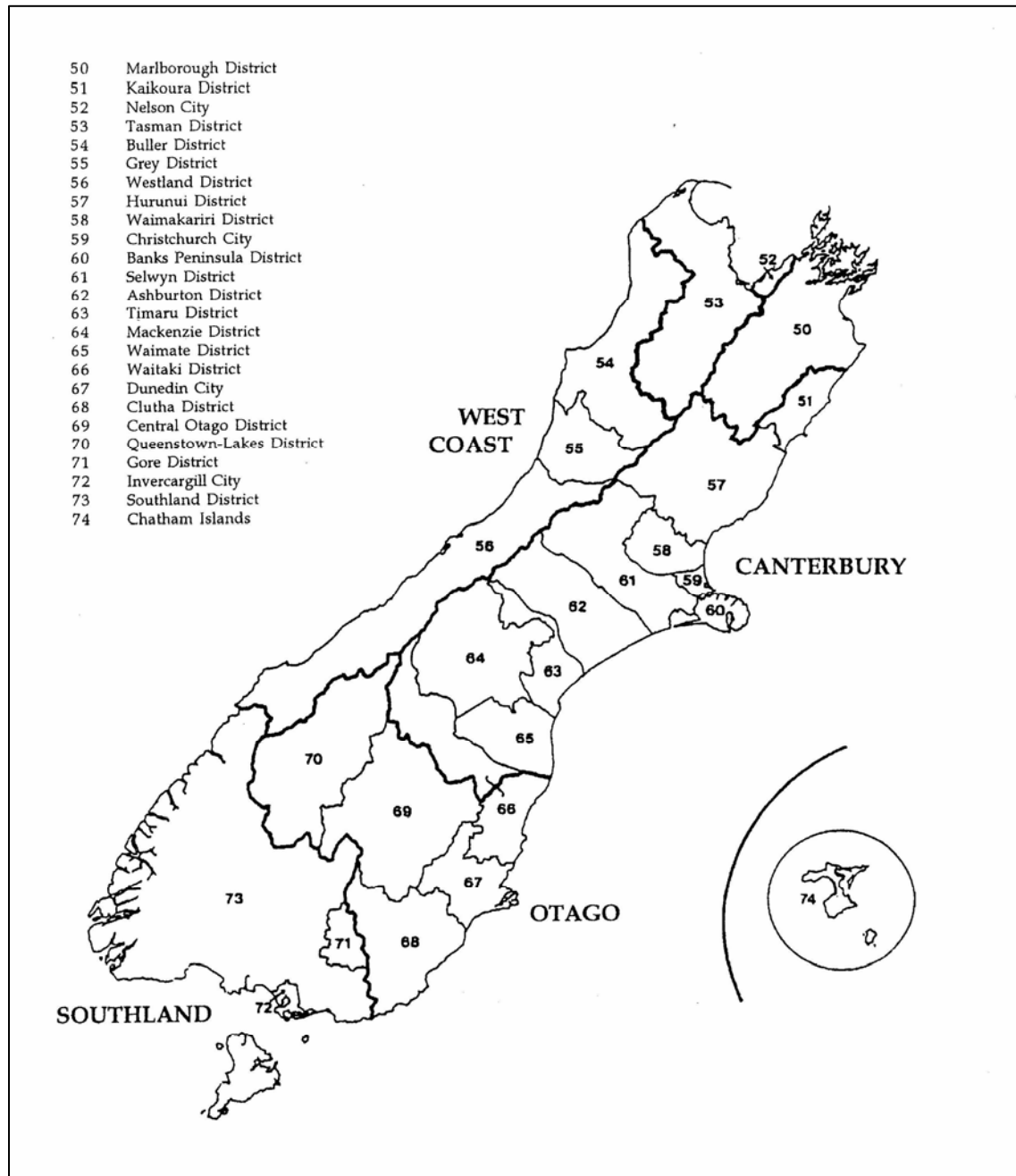


表4 ニュージーランドの地方政府

広域行政機関	人口	カウンシラー	
Auckland	1,002,700	13	
Canterbury	458,800	13	
Wellington	410,000	13	
Environment Waikato	346,200	13	
Manawatu-Wanganui	232,500	11	
Environment Bay of Plenty	217,700	11	
Otago	189,100	11	
Hawkes Bay	141,000	9	
Northland	135,000	8	
Taranaki	107,900	10	
Southland	102,800	11	
West Coast	33,800	6	
計	3,377,500	129	
地方政府	人口	カウンシラー	コミュニティ・ボードのメンバー数
Auckland	327,800	25	65
Christchurch	302,800	25	36
Manukau	238,100	25	42
North Shore	159,100	19	34
Wellington	152,100	22	12
Waitakere	144,500	17	24
Dunedin	119,800	19	28
Hamilton	105,100	14	0
Lower Hutt	94,900	16	18
Palmerston North	74,500	16	0
Tauranga	72,300	15	0
New Plymouth	69,100	17	18
Rotorua	65,700	13	0
Hastings	65,700	15	3
Whangarei	64,200	14	0
Rodney	61,600	12	0
Invercargill	55,800	13	15
Far North	53,700	14	36
Napier	52,300	13	0
Porirua	47,800	14	0
Wanganui	45,900	15	6
Franklin	45,200	15	12
Gisborne	44,400	1	0
Timaru	42,600	13	18
Nelson	40,200	13	0
Waikato	38,500	15	30
Waipa	38,300	13	12
Marlborough	38,300	14	0
Papakura	38,300	13	0
Kapiti Coast	38,300	15	17
Tasman	38,300	14	8
Upper Hutt	37,100	11	0
Southland	33,100	15	68
Whakatane	32,800	16	29
Western Bay of Plenty	32,300	13	29
Taupo	31,700	13	12
Horowhenua	30,100	13	6
Waimakariri	29,900	15	6
Matamata-Piako	29,800	13	18
South Taranaki	29,100	13	24

Manawatu	28,000	14	0
Thomas Coromandel	26,600	10	26
South Waikato	25,500	15	9
Ashburton	24,700	13	4
Masterton	23,400	11	0
Waitaki	23,000	16	12
Selwyn	22,600	14	6
Tararua	19,500	13	24
Clutha	18,050	16	12
Ruapehu	17,850	15	21
Hauraki	17,450	13	18
Kaipara	17,400	11	8
Rangitikei	16,300	12	12
Queenstown-Lakes	16,100	16	6
Central Otago	14,800	15	24
Gore	13,650	12	0
Grey	13,600	8	4
Central Hawkes Bay	12,500	13	0
Buller	11,050	12	4
Wairoa	10,300	10	0
Waitomo	9,890	11	6
Stratford	9,760	11	0
Hurunui	9,690	10	4
Otorohanga	9,350	8	8
South Wairarapa	9,320	11	7
Opotiki	9,120	11	0
Westland	9,090	13	0
Kawerau	8,080	11	0
Banks Peninsula	7,920	10	12
Waimate	7,700	14	0
Carterton	7,180	13	0
MacKenzie	4,270	11	13
Kaikoura	3,700	8	0
Chatam Islands	756	9	0

参考文献

- Boston, J. et al. eds. (2000) *Redesigning the Welfare State in New Zealand: Policies, Prospects*. Oxford University Press. (芝田英昭、福地潮人監訳、「ニュージーランド 福祉国家の再設計」法律文化社、2004)
- Boston, J. (2002) *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford University Press.
- Betts, G.M. (1991) Community Boards in New Zealand : An experiment in Local Democracy- part one, *Local Activity Management*, vol.17(4),
- Betts, G.M. (1991) Community Boards in New Zealand : An experiment in Local Democracy- part two, *Local Activity Management*, vol.18(1)
- Bush, G. (1995) *Local Government and Politics in New Zealand, 2nd ed.*, Auckland University Press.

- Fairweather,F.R.(1992) The Timaru District Council Survey of Public Attitudes and Opinions, *Local Authority Management*,18(2),20-22.
- Geering,G.J.(1993) Relationships between the District and Regional Levels, *Local Authority Management*,19(1),5-6.
- Goldfinch, S.(2000) *Remaking New Zealand and Australia Economic Policy*, Victoria University Press.
- Harris,P.(1996) *Reforming Local Government? A Critical Analysis of the View of the Business Roundtable on Local Government*, reported for New Zealand Public Service Association.
- Howell, R. McDermott, P & Forgie, V., Governance and Management in New Zealand , Massey University, working Paper no.1.
- 小松隆二(1996)「ニュージーランド社会誌」論創社
- Miller, R. ed.(2006) *New Zealand Government & Politics*, 4th ed. Oxford University Press.
- Mulgan,R.(1997) *Politics in New Zealand 2nd ed.* Auckland University Press.
- 日本ニュージーランド学会編(1998)「ニュージーランド入門」、慶應義塾大学出版会
- Reid,M.(1999) The Central-Local Government Relationship : The Need for a Framework? *Local Government New Zealand*, *Political Science*,vol.50(2).
- Selskey,J.W. & Bretherton,M.(1998) “Social Responsibility Provision of Public-sector Owned Enterprises in Aotearoa/New Zealand”, Post,J.E.(ed.),*Research in Corporate Social Performance and Policy* , JAI Press Inc.15, 145-166.
- Shaw, R. & Eichbaum, C.(2005) *Public Policy in New Zealand: Institutions, Processes and Outcomes*, Pearson Education New Zealand.
- 田尾雅夫(2003)「オーストラリアにおける地方自治体（１）地方自治の概要」、京大経済学研究科ワーキング・ペーパーJ-34
- 田尾雅夫(2004)「オーストラリアにおける地方自治体（２）事例研究：リズモア市とブリズベン市の場合」、京大経済学研究科ワーキング・ペーパーJ-36
- 吉岡雅光(2000)「ニュージーランドのミドルタウン」、学文社
- 和田明子(2000)「ニュージーランドの政治と行政」、明石書店
- Wallis,J. & Dolley,B.(2001)Government Failure, Social Capital and the Appropriateness of the New Zealand Model for Public Sector Reform in Developing Countries, *World Development*,2a(2)
- Wilson,V., Salter,J. & Grierson,S.(2003) *A Guide to the Local Government Act 2002*, Brookers Ltd., Wellington,NZ.
- Wood, G.A. & Rudd, C.(2004) *The Politics and Government of New Zealand*, Robust, Innovative and Challenged, University of Otago Press.

参考資料

Government and Management in New Zealand Local Government, The Department of Internal Affairs,1995

The history, role and function of the Local Government Commission(LGC) and local government in New Zealand

Local Government in New Zealand –An overview of economic and financial issues, New Zealand Business Roundtables,Jan1995

Local Government Act 2002, the authority of the New Zealand Government,2002

Local Government Reorganization, Local Government Commission, Wellington, October2003

なお、共著者である深見と草野は、その前後、ニュージーランドについて追加的に資料を収集し、田尾が提示した全体的な枠組みにそって原稿にまとめ、さらにそれに田尾が加筆修正し、報告としてまとめた。